

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Sejak dikeluarkannya peraturan tentang otonomi daerah yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, maka kekuasaan atau tanggung jawab yang dibebankan kepada pemerintah daerah untuk mengelola daerahnya secara maksimal menjadi lebih besar, atau sering disebut dengan pelaksanaan desentralisasi untuk mewujudkan otonomi daerah yang sejatinya memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat lewat potensi khas daerah yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional. Salah satu aspek penting dalam rangka pelaksanaan desentralisasi adalah masalah keuangan daerah dan anggaran daerah (APBD). Untuk mewujudkan otonomi daerah dan desentralisasi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab diperlukan manajemen keuangan daerah yang mampu mengontrol kebijakan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan akuntabel.

Kedua Undang-Undang tersebut telah merubah akuntabilitas atau pertanggungjawaban Pemerintah Daerah dari pertanggungjawaban vertikal (kepada Pemerintah Pusat) ke pertanggungjawaban horizontal (kepada masyarakat melalui DPRD), sehingga akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah menjadi lebih jelas. Disisi lain, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah

menjadikan DPRD mempunyai kedudukan setara dan memiliki hubungan kerja bersifat kemitraan dengan Pemerintah Daerah. Kedudukan yang setara bermakna bahwa antara DPRD dan Pemerintah Daerah memiliki kedudukan yang sama dan sejajar dalam arti tidak saling membawahi. Dimana hubungan bersifat kemitraan, berarti DPRD merupakan mitra kerja Pemerintah Daerah dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing. Berdasarkan hal tersebut antar kedua lembaga tentunya wajib memelihara dan membangun hubungan kerja yang harmonis dan satu sama lain harus saling mendukung, bukan sebagai lawan atau pesaing. Artinya DPRD menjadi mempunyai Implikasi positif dari berlakunya Undang-Undang tentang Otonomi Daerah yang berkaitan dengan kedudukan, fungsi dan hak-hak DPRD, maka dari itu diharapkan DPRD yang selanjutnya disebut dewan akan lebih aktif didalam menangkap aspirasi yang berkembang di masyarakat, yang kemudian mengadopsinya dalam berbagai bentuk kebijakan publik di daerah bersama-sama Kepala Daerah (Bupati dan Walikota).

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah menjelaskan bahwa: 1) pengawasan atas keuangan daerah dilakukan oleh dewan, 2) serta adanya pemeriksaan terhadap pengelolaan keuangan daerah oleh eksternal yaitu BPK. Dan berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 pasal 41, lembaga legislatif mempunyai tiga fungsi yaitu: 1) fungsi legislasi (fungsi membuat peraturan perundang-undangan), 2) fungsi anggaran (fungsi menyusun anggaran), 3) fungsi pengawasan (fungsi untuk mengawasi kinerja eksekutif). Sedangkan di sisi lain, otonomi yang luas, nyata,

bertanggungjawab membawa perubahan pada pola dan sistem pengawasan dan pemeriksaan. Perubahan pada pola pengawasan terkait dengan diberinya keleluasaan kepada pemda untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, maka diperlukan manajemen keuangan daerah yang mampu mengontrol kebijakan keuangan daerah secara ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan akuntabel (Yulinda devi pramita, 2010).

Berdasarkan pemaparan tersebut di atas, yang perlu digaris bawahi bahwa salah satu aspek penting dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi adalah masalah keuangan dan anggaran daerah (APBD). Oleh karena itu, diperlukan peranan anggota DPRD yang sangat besar untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah (APBD) yang ekonomis, efisien, efektif, transparan dan akuntabel. Dan peranan tersebut salah satunya adalah DPRD melaksanakan fungsi pengawasan untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah. Belum lagi pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah oleh lembaga legislatif (DPRD) terhadap lembaga eksekutif (Pemerintah Daerah) sangat penting dilakukan, karena pengawasan merupakan suatu usaha untuk menjamin adanya keserasian antara penyelenggaraan tugas pemerintah di daerah (di pusat) dan menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintah secara berdaya guna dan berhasil guna (Makeuda, 1981 dalam Witono, 2003).

Namun, pada kenyataannya tuntutan tersebut juga harus dihadapkan pada kondisi faktual bahwa sebagian besar anggota DPRD terkesan pragmatis dan cenderung lebih mengikuti kepentingan partai daripada berorientasi kepada rakyat. Dibarengi juga dengan periode ini anggota dewan mulai didominasi oleh wajah

baru, yang dipilih dan diangkat dari partai-partai pemenang pemilu yang mempunyai latar belakang pendidikan dan pekerjaan yang berbeda-beda sebelum menjadi anggota DPRD. Sehingga ketika mereka dipilih menjadi anggota dewan, keterbatasan pengetahuan dan utamanya pengalaman tentunya akan menjadi kendala dalam melaksanakan fungsi pengawasan yang baik. Sedangkan implikasi dari kondisi tersebut menyebabkan terjadinya permasalahan dan kelemahan dalam pengelolaan keuangan daerah dari aspek lembaga legislatif yaitu masih rendahnya peran DPRD dalam keseluruhan proses atau siklus anggaran mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pelaporan hingga pengawasan program kerja eksekutif (Winarna dan Murni, 2007). Hal tersebut bisa dijadikan contoh dari La Palombara (1974) dalam Winarna dan Murni (2007) yang menyatakan ada beberapa faktor yang mempengaruhi sikap, perilaku, dan peran legislatif yaitu institusi politik, partai politik, karakteristik personal, pengalaman politik dan sifat pemilih. Oleh karena itu hal tersebut telah membuka peluang yang sangat luas untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, sekaligus mengembangkan peran dan fungsi DPRD.

Ada dua aspek yang diperlukan agar pengawasan yang dilakukan oleh anggota dewan, yaitu *internal control* dan *eksternal control* yang baik serta dapat dipertanggungjawabkan. Faktor internal adalah faktor yang dimiliki oleh dewan yang berpengaruh secara langsung terhadap pengawasan yang dilakukan oleh dewan, salah satunya adalah pengetahuan tentang anggaran. Sedangkan faktor eksternal adalah pengaruh dari luar terhadap fungsi pengawasan oleh dewan yang

berpengaruh secara tidak langsung terhadap pengawasan yang dilakukan oleh dewan, diantaranya adalah adanya partisipasi masyarakat. Sehubungan dengan hal tersebut berjalan dengan mekanisme yang semestinya maka peran atau kinerja dari dewan menjadi semakin meningkat dalam mengontrol atau melakukan pengawasan terhadap kebijaksanaan pemerintah.

Berdasarkan penjelasan diatas lemahnya fungsi pengawasan legislatif merupakan faktor yang mempengaruhi kinerja legislatif terhadap eksekutif. Pengawasan keuangan daerah (APBD) yang dilakukan oleh dewan dipengaruhi oleh sistem dan individu secara pribadi (Sastroatmodjo, 1995 dalam Winarna dan Murni, 2007). Permasalahan tersebut apabila dikaji berdasarkan pandangan Sastroatmodjo (1995) ada dua tingkat orientasi politik yang mempengaruhi perilaku politik, yaitu permasalahan berdasarkan sistem dan permasalahan akibat dari individu. Kelemahan yang terjadi atas peranan legislatif dalam pengawasan keuangan daerah dapat mungkin terjadi karena kelemahan sistem politiknya ataupun individu sebagai pelaku politik. Oleh karena itu, untuk menjelaskan perilaku suatu lembaga dalam hal ini DPRD yang perlu ditelaah bukan lembaganya, melainkan latar belakang individu yang secara aktual mengendalikan lembaganya, dalam artian perannya sebagai seorang wakil rakyat, apakah sesuai dengan yang diharapkan atau tidak.

Partisipasi masyarakat dalam penganggaran harus dilakukan pada setiap tahapan dalam siklus anggaran mulai dari penyusunan, ratifikasi, pelaksanaan, sampai dengan pertanggungjawaban (Mardiasmo, 2002; 70). Fakta di lapangan berdasarkan hasil penelitian Sopanah (2003) partisipasi masyarakat dalam

penyusunan APBD masih sangat kecil bahkan hampir tidak ada, padahal partisipasi masyarakat akan memperkuat pengawasan yang dilakukan oleh DPRD (Sopanah, 2009). Artinya problem nyata yang dihadapi adalah mekanisme partisipasi tidak memberikan ruang apresiatif dari masyarakat karena partisipasi yang dijalankan hanyalah partisipasi yang cenderung semu, simbolis penuh dengan manipulasi karena aturan-aturan yang tidak bisa menjamin proses penganggaran, berdasarkan *people need assessment* (Sopanah, 2009).

Yudoyono (2000) menyatakan bahwa DPRD akan dapat memainkan peranannya dengan baik apabila pimpinan dan anggota-anggotanya berada dalam kualifikasi ideal, dalam arti memahami benar hak, tugas, dan wewenangnya dan mampu mengaplikasikannya secara baik, dan didukung dengan tingkat pendidikan dan pengalaman di bidang politik dan pemerintahan yang memadai (Jaka Winarna dan Sri Murni, 2007). Sehingga penelitian ini mengerucutkan pada partisipasi masyarakat dan pengetahuan dewan apakah mempunyai pengaruh terhadap pengawasan APBD. Dan pengetahuan dewan dalam penelitian ini adalah sebagai simbol orientasi individu, sedangkan partisipasi masyarakat adalah sebagai simbol sistem yang berlaku.

Kinerja dewan dalam menjalankan fungsi legislasinya selalu menjadi perhatian khusus masyarakat karena dipercayakannya amanah pada anggota dewan untuk dapat mensejahterakan masyarakat. Akan tetapi, kepercayaan tersebut sekarang ini cenderung berkurang, hal ini disebabkan karena kinerja dewan yang kurang optimal dan belum ada komitmen organisasi yang kuat dari para anggota dewan. Sikap ketidakpercayaan inilah yang memotivasi penelitian

ini dilakukan. Kemudian permasalahannya adalah apakah dalam melaksanakan fungsi pengawasan, pengetahuan dewan tentang anggaran dan apakah partisipasi masyarakat terhadap pengawasan anggaran yang dilakukan oleh dewan itu mempunyai pengaruh. Penelitian juga diharapkan dapat mengetahui seberapa besar partisipasi masyarakat dan pengetahuan dewan tentang anggaran mempengaruhi pengawasan keuangan daerah (APBD) khususnya di Kabupaten Klaten Jawa Tengah.

Dari uraian di atas maka penelitian ini mengambil judul: **“Pengaruh Partisipasi Masyarakat Dan Pengetahuan Dewan Tentang Anggaran Terhadap Pengawasan APBD (Studi Empiris pada DPRD Kabupaten Klaten Jawa Tengah)”**.

B. RUMUSAN MASALAH

Akibat dari partisipasi masyarakat apakah pada akhirnya akan mampu mempengaruhi perilaku dewan dalam hal menjalankan fungsi pengawasan yang di dukung oleh pengetahuan dewan dalam hal yang mampu menunjang kualitas pengawasan keuangan.

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah partisipasi masyarakat berpengaruh terhadap pengawasan APBD?
2. Apakah pengetahuan Dewan tentang anggaran berpengaruh terhadap pengawasan APBD?

C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan penelitian ini adalah mencari bukti empiris bahwa:

1. Pengaruh partisipasi masyarakat terhadap pengawasan APBD.

2. Pengaruh pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan APBD.

D. MANFAAT PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan mampu memberikan manfaat kepada berbagai pihak yang menggunakan penelitian ini. Adapun pihak terkait adalah:

1. Bagi peneliti, penelitian ini mampu memberikan pengetahuan seberapa jauh pengaruh partisipasi masyarakat dan pengetahuan dewan tentang anggaran terhadap pengawasan APBD.
2. Bagi Pemerintah Kabupaten Klaten, diharapkan dapat menjadi masukan dalam melaksanakan otonomi daerah, khususnya dalam peningkatan kinerja DPRD yang berkaitan dengan pengawasan anggaran (APBD) menuju *good governance*.
3. Bagi masyarakat, informasi yang termuat dalam penelitian ini diharapkan mampu menumbuhkan kepedulian (kesadaran) akan peran keterlibatan dalam perencanaan, penyusunan, dan pengawasan APBD.
4. Bagi akademisi, hasil penelitian ini dapat berkontribusi terhadap pengembangan literatur akuntansi sektor publik. Kemudian dari penelitian ini diharapkan mampu dijadikan rujukan atas penelitian berikutnya.

E. SISTEMATIKA PEMBAHASAN

Secara garis besar, penelitian ini akan dituangkan dalam 5 bab pembahasan, adapun sistematika pembahasan yaitu :

1. BAB I : PENDAHULUAN

Bab ini disajikan penulis tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika pembahasan.

2. BAB II : TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menjelaskan landasan teori, penelitian terdahulu serta formulasi hipotesis.

3. BAB III : METODE PENELITIAN

Dalam bab ini diuraikan berbagai hal, diantaranya: sampel penelitian, desain penelitian, variabel penelitian, metode penelitian, model penelitian dan pengujian hipotesis.

4. BAB IV : ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi hasil temuan yang diperoleh dalam penelitian dan analisis secara kuantitatif dan kualitatif. Hasil yang didapat dalam penelitian berupa keseluruhan atau sebagian, baik yang sesuai maupun tidak sesuai dengan harapan umum maupun peneliti. Dalam bab ini juga dipaparkan alasan kesesuaian dan ketidaksesuaian hasil penelitian.

5. BAB V : KESIMPULAN

Bab ini merupakan bagian akhir dari penelitian yang dilakukan oleh penulis, sehingga akan diperoleh kesimpulan akhir dari penelitian dan saran-saran yang diberikan untuk penelitian selanjutnya serta implikasi penelitian.